LEY CONSTITUCIONAL SOBRE LA CREACIÓN DE LA UNIDAD TRIBUTARIA SANCIONATORIA

Abg. Juan Cristóbal Carmona Borjas

Socio Consultor

En Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°41.305 de fecha 21 de diciembre de diciembre de 2017, apareció publicada la "Ley Constitucional sobre la Creación de la Unidad Tributaria Sancionatoria".

De acuerdo con el referido instrumento, la Unidad Tributaria Sancionatoria (UTS) será utilizada únicamente para determinar el monto de las multas y sanciones pecuniarias cuya base de cálculo esté prevista en unidades tributarias, cualquiera sea el instrumento normativo que las contemple.

La creación de la UTS obedece, según el artículo 2° de la mencionada Ley, a la necesidad de garantizar el efecto disuasivo de las multas y sanciones, de manera de evitar el incumplimiento de las normas jurídicas.

Se atribuye al Ejecutivo Nacional la fijación anual de la UTS, lo que debe ocurrir dentro de los primeros días del mes de febrero de cada año, conjuntamente con la fijación de la Unidad Tributaria Ordinaria (UTO), es decir, la prevista en el artículo 131.15 del Código Orgánico Tributario (COT).

La UTS se establecerá en función de la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Área Metropolitana de Caracas en el año inmediatamente anterior, fijado por la autoridad competente, oída la opinión favorable del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de seguridad ciudadana, el Tribunal Supremo de Justicia y el Poder Ciudadano.

La Ley en comentarios entrará en vigencia, conforme a su artículo 6°, a partir de su publicación en Gaceta Oficial.

Efectuada la reseña anterior, vale formular los siguientes comentarios:

1.- Resulta curioso que, encontrándose contemplada la figura de la "Unidad Tributaria" en el COT, entre otras razones para mantener actualizados los importes de las multas y las sanciones pecuniarias en él previstas, resulte necesario dictar

una ley como la aquí comentada, que cree una herramienta con el mismo propósito, aunque con un alcance mayor, éste es, la medición o cuantificación de toda multa o sanción pecuniaria, prevista en el ordenamiento jurídico patrio, actualmente expresada en unidades tributarias.

Dada la inflación estructural que se registra en Venezuela desde comienzo de los años ochenta del siglo pasado, con la promulgación del COT de 1994 se creó a la Unidad Tributaria.

Mediante ese indicador se reexpresaron y, posteriormente, consagraron, multas y sanciones pecuniarias, pero también, otras variables propias de la tributación, entre ellas, el desgravamen único, el llamado "mínimo de exención", la obligación de presentar declaración estimada, los tramos de las tarifas progresivas del ISR, y la calificación de los sujetos pasivos especiales, por tan sólo mencionar algunas.

En vista de que el fenómeno inflacionario no solo afectaba a la tributación, aquella herramienta fue acogida por leyes propias de otras materias, con el propósito de evitar el desfase con la realidad económica del país, no sólo de las multas y sanciones en ellas contempladas, sino también, de muchos otros institutos o elementos por ellas acogidos.

Existiendo la Unidad Tributaria en el COT, acogida masivamente por otros instrumentos normativos en el país, insistimos, resulta forzoso preguntarse por qué ha de crearse una figura paralela, dirigida a cumplir el mismo fin.

En ese mismo sentido, cabe preguntarse por qué teniendo la UTS un alcance mayor que el tributario, la Asamblea Nacional Constituyente mantuvo la palabra "Tributaria" en su identificación.

2.- El artículo 2° de la Ley, relativo a su "Finalidad", pareciera admitir la ineficacia que hoy día registra la Unidad Tributaria prevista en el COT y adoptada en otros instrumentos normativos ajenos a la materia tributaria, al señalar que se hace necesario contribuir por nuevos medios a hacer efectivo el efecto disuasivo de las multas, así como establecer criterios técnicos, transparentes y seguros para la fijación del valor de la Unidad Tributaria. Por argumento en contrario, acaso está aceptando la Asamblea Nacional Constituyente que la Unidad Tributaria prevista en el COT no está siendo eficaz como mecanismo de indexación de las multas y sanciones pecuniarias y, que entre otros motivos ello responde a que su cálculo no obedece a criterios técnicos, transparentes y seguros.

3.- Saliendo al paso a la controversia que se suscitó en febrero de 2015 respecto al papel de la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional en cuanto al reajuste anual de la Unidad Tributaria al que alude el numeral 15 del artículo 131 del COT, la ley en comentarios excluye por completo al Poder Legislativo del proceso de actualización de la UTS, asignándole ese papel al Ministerio del Poder Popular con competencia ciudadana, al Tribunal Supremo de Justicia y al Poder Ciudadano. En temas tan sensibles como los sancionatorios, muchos de los cuales se enmarcan en el ámbito penal, sujeto por tanto a la reserva legal, el excluir ala Asamblea Nacional, órgano de representación popular por excelencia, resulta, cuestionable,por decir lo menos.

4.- Curioso, igualmente es qué en la reforma del COT de 2014, se hubiera sustituido el IPC por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) como indicador de medición y ajuste de la Unidad Tributaria y que con la Ley que recientemente se publica y que aquí se comenta, se retome al IPC.

5.- El alcance material de la medida adoptada en la Ley aquí referida, suscita como principal inquietud la inequidad e injusticia que representará el que se utilice para algunas cosas la UTS, en tanto que para otras la UTO, es decir, la prevista en el COT. Es así como, por ejemplo, se estaría reflejando el comportamiento de la inflación y su impacto en la tributación con base a la UT para determinar los tramos con base a los cuales se aplica el régimen tarifario progresivo del ISR, en tanto que la UTS con miras a aplicar las multas y las sanciones pecuniarias aplicables con ocasión a un ilícito tributario en el ámbito del ISR. ¿Qué justificación puede existir para ese tratamiento desigual?.

6.- Finalmente, entre otras muchas consideraciones que pudieran hacerse, nos limitaremos en esta oportunidad a señalar adicionalmente, la inquietud que encierra el contenido del artículo 5° de Ley, según el cual, "Las multas y sanciones pecuniarias previstas en el ordenamiento jurídico cuyo monto sea establecido en base a la unidad tributaria deben calcularse en base a la Unidad Tributaria Sancionatoria …" La referida norma pareciera indicar que una multa que estaba contemplada en 5 U.T., por ejemplo, en el COT de 2014 que representaba, al momento de la comisión del ilícito Bs. 1.500 (U.T. = Bs. 300), en el supuesto hipotético de pagarse el 20 de febrero de 2018, en el que se hubiera fijado la UTS en Bs. 600, implicará el pago de Bs. 3.000, aun cuando la U.T. hubiere sido actualizada a Bs. 450 y conforme al artículo 92 del COT habría de ser indexada en base a esta última alcanzando la cantidad de Bs. 2.250. Todas las implicaciones propias de la aplicación temporal de la ley pudieran plantearse frente al contenido de la precitada norma, lo que supondrá no pocos problemas y controversias.

Muchas serán las dudas, inquietudes e implicaciones que suscitará la entrada en vigencia de la "Ley Constitucional sobre la Creación de la Unidad Tributaria Sancionatoria", a las que habrá de prestar especial atención en el devenir de la actividad económica inmediata en Venezuela.